

Merci Monsieur le Président, cher ami, de me permettre par votre invitation de retrouver ce tribunal auquel vous le savez je suis très attachée.

Je n'y ai passé que trois petites années, soit moins d'1/10 de ma carrière dans les juridictions administratives, mais la place « ressentie » est bien plus importante.

J'ai quitté le tribunal administratif de Bastia il y a 9 ans, et 9 années s'étaient alors déjà écoulées depuis qu'un vent de réformes avait commencé à s'engouffrer par toutes les ouvertures de la juridiction administrative,

Vent de réformes qui allait complètement bouleverser la manière de juger, la portée de ce qui l'était et donc le juge lui-même.

Cette bourrasque était pourtant déjà lourde des changements introduits dans le droit administratif par un nouveau corpus juridique, le droit européen avec ses deux composantes, le droit de l'Union européenne et la CEDH.

Avec le droit de l'Union sont apparus de nouveaux principes, inconnus de notre droit romain, le principe de confiance légitime, le principe de sécurité juridique, le principe de loyauté des relations contractuelles.

Quant à la convention européenne, elle a drainé les concepts notamment de droit au recours effectif, de protection de la vie privée.

La convention n'arrivait pas toutefois sur un terrain vierge de toute protection de l'individu. Vous les connaissez, le droit de la propriété, le droit d'aller et venir, la liberté du commerce et de l'industrie, etc.

Mais elle leur a donné dans certains domaines un retentissement que nul juge national n'avait encore songé à leur reconnaître.

Plus que jamais, l'introduction de cette nouvelle donne juridique, protectrice des droits des administrés, impliquait en parallèle une évolution, mais aussi un renforcement de la notion d'intérêt général dont la sauvegarde est l'une des caractéristiques et d'ailleurs l'une des raisons d'être de la justice administrative.

Une fois encore le juge administratif a dû faire ses preuves, assurer un juste équilibre de forces contraires, à la fois garant de l'intérêt général et des droits et libertés des administrés, à la fois soucieux du respect de la légalité par l'autorité administrative et de la bonne marche de l'administration.

Mais aussi et surtout le juge administratif était chargé d'un service public qui, comme tous les services publics, devenait – et à bon droit – de plus en plus exigeant.

A l'aube des années 1990 les délais de jugement étaient insupportablement longs.

La création des premières cours administratives d'appel en 1989 améliora la condition de l'appel, mais pas celle de la première instance et la situation devint particulièrement préoccupante - elle l'était déjà beaucoup - quand arriva un nouveau contentieux, celui du droit des étrangers.

Le tout, comme je l'ai dit, dans une ambiance de complexification sensible du droit.

Et cette complexification n'allait pas s'arranger.

Les spécialistes des contrats administratifs savent qu'ils ne doivent surtout ne pas fermer l'oeil de leur veille juridique s'ils veulent traiter avec justesse les litiges de cette matière.

Nous seulement de nouveaux textes sont apparus, la plupart transposant des directives européennes, mais les voies de recours se sont également multipliées et quelque peu sophistiquées.

Parallèlement, des décisions qui ne pouvaient donner lieu à recours devenaient attaquables et, dans le même temps, les décisions qui n'appelaient qu'un examen superficiel du juge, limité à l'erreur manifeste d'appréciation, devenaient peau de chagrin pour rejoindre la masse déjà nombreuse des actes administratifs soumis à un contrôle normal et donc plus approfondi du juge administratif.

Ainsi, par exemple, des sanctions appliquées à un agent public, ou à un détenu, soumises autrefois à un contrôle restreint et aujourd'hui à un examen des plus complets.

Certains d'entre vous connaissent le droit souple, ces actes, tels des directives, qui contiennent des dispositions générales et impératives ou des prescriptions individuelles dont les autorités administratives pourraient censurer la méconnaissance.

Ces actes étaient traditionnellement hors du champ contentieux.

Seule la décision qui en découlait pouvait être soumise au juge.

Un revirement de jurisprudence les rend désormais passible du recours pour excès de pouvoir. Par leurs effets, ils sont entrés dans la zone d'attraction des plaignants.

Le droit ne s'est pas non plus simplifié avec l'avènement de la question prioritaire de constitutionnalité qui plonge le juge administratif dans la constitutionnalité, dans laquelle il ne faisait jusque-là que des incursions timides et le plus souvent limitées au traité de l'Union.

Enfin, l'évolution de la société, que ce soit au regard des mœurs, de la technologie, de la médecine, apporte également son lot de recours nouveaux. Je songe à toutes les questions relatives au foulard islamique, aux techniques de procréation ou encore à l'arrêt des soins médicaux.

Ces questions nouvelles conduisent le juge administratif à être parfois l'arbitre des libertés individuelles comme par exemple en matière de don de gamètes où il doit choisir entre les droits à l'information de la personne conçue par cette voie et le droit à l'anonymat du donneur.

Un nouveau juge administratif devait nécessairement naître pour résoudre les enjeux contentieux, mais aussi pour affronter le nouveau siècle et ses évolutions textuelles et jurisprudentielles.

Il fallait un juge nouveau, qui ne soit pas condamné par exemple à annuler cinq ans après son édiction un arrêté de permis de démolir, alors que la bâtisse avait été depuis longtemps détruite.

Ce juge impuissant disparut avec l'avènement des procédures de référé. Le référé suspension permit justement au juge administratif d'éviter l'irréparable, pourvu bien sûr qu'on le lui demande. Il pouvait désormais ordonner qu'un acte administratif ne soit pas exécuté tant qu'il ne se serait pas prononcé sur sa légalité.

Evidemment, ce coup de ciseau au « privilège du préalable » dont bénéficie l'administration impliquait pour ne pas créer un problème, en tentant d'en résoudre un autre, que le juge du fond se prononce rapidement.

Le législateur le lui ordonna, le pouvoir exécutif lui en donna les moyens, notamment par des recrutements en nombre significatif de magistrats et d'agents chargés de les aider dans leur mission.

D'un coup était réglée l'inefficacité des décisions juridictionnelles quand l'annulation de l'acte était prononcée à une époque où celui-ci avait produit ses effets, mais aussi la question de la longueur des délais de jugement.

La situation n'était pas parfaite – elle ne le sera jamais : pour un justiciable le temps juridictionnel est toujours trop long – mais la situation était néanmoins nettement améliorée.

Et elle le fut également grâce à l'apparition d'un autre nouveau juge, celui que l'on a appelé et que l'on appelle toujours « le juge statuant seul ».

A quoi bon juger à trois et même parfois à cinq en appel, des affaires sans grande difficulté qu'un juge seul normalement expérimenté pouvait aisément résoudre.

Le juge statuant seul fut le magistrat providentiel.

En outre, il devenait vital pour le service public, mais aussi pour les finances publiques, que les délais de jugement soient raccourcis. Par la décision d'assemblée Magiera du 28 juin 2002, le Conseil d'Etat introduisit en effet le droit à être jugé dans un délai raisonnable, et celui corrélatif d'être dédommagé si tel n'était pas le cas.

L'efficacité du juge administratif connut également un élan nouveau à l'égard de la protection des libertés fondamentales avec l'instauration du référé liberté qui l'autorise à ordonner à une administration, au plus tard quarante-huit heures après qu'il ait été saisi, de prendre toute mesure pour que cesse immédiatement une atteinte manifestement illégale à ces libertés.

C'est dans ce cadre, que le juge administratif peut, par exemple, ordonner que soit autorisée ou interdite une manifestation ou un spectacle, ou encore prescrire une poursuite des soins médicaux sur le point d'être interrompus.

La recherche de l'efficacité, et donc finalement de l'effectivité du droit au recours affirmé par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est également comblée par le pouvoir conféré au juge du fond d'assurer l'exécution de ses propres décisions.

Et même d'ordonner spontanément des astreintes à l'encontre de l'administration qui résiste ou met une certaine mauvaise volonté à exécuter complètement la décision de justice.

Est-ce la perspective ou l'obligation de prévoir les modalités d'exécution de ses décisions qui a rendu le juge administratif plus pragmatique ou réaliste dans l'évolution de sa jurisprudence

ou est-ce une nouvelle approche de la notion d'intérêt général, ou plus précisément une approche élargie tenant compte notamment de contingences économiques de plus en plus présentes dans le droit administratif ?

Toujours est-il que pour la première fois en 2004 (CE assemblée 11 mai, n° 255886, Association AC), le juge de cassation admit que l'annulation contentieuse d'un acte puisse ne pas avoir d'effet rétroactif si les conséquences de cette rétroactivité risquaient d'être manifestement excessives. Excessives au regard des effets que l'acte avait déjà produits, excessives au regard de l'intérêt général pouvant s'attacher au maintien de ces effets.

Tenant compte des intérêts publics et privés en présence, des inconvénients pour la légalité et pour le droit à un recours effectif d'une suppression de la rétroactivité, le juge peut – à titre exceptionnel – fixer la date à partir de laquelle l'annulation de l'acte interviendra.

Pragmatisme et réalisme au service de la stabilité des situations juridiques imprègnent également cette nouvelle jurisprudence qui ramène les irrégularités de forme et de procédure à ce qu'elles sont. Au néant si elles n'affectent ni les garanties accordées aux citoyens, ni le sens de la décision prise.

La stabilité des situations juridiques demeure une préoccupation très actuelle du juge administratif.

Le temps des annulations pour une virgule manquante est révolu.

L'intérêt de l'administré est largement protégé, du moins sur un plan juridictionnel, le seul sur lequel je puis m'exprimer.

Mais il ne doit pas aboutir à une tyrannie exercée sur l'action administrative.

Et c'est ainsi que ces jurisprudences réalistes doivent être appréhendées, comme celle très récente qui interdit les recours, passé un délai raisonnable d'un an, à l'encontre des décisions dont certes le destinataire a eu connaissance mais est resté dans l'ignorance des voies et délais de recours alors que leur indication conditionne normalement le déclenchement du délai de recours contentieux (CE, assemblée 13 juill 2016, n° 387763, Czabaj).

Il y aurait encore beaucoup à dire sur ce juge nouveau.

Mais votre patience appréciera que quelques propos supplémentaires soient gardés pour une autre occasion.

Alors je conclurai.

Le juge administratif nouveau a changé sur les procédures qu'il utilise, sur son approche du droit, approche d'ailleurs conforme aux attentes des justiciables, qu'il s'agisse de l'administration, comme des administrés.

Mais il conserve ses grands principes, la sacro sainte application de la règle de droit quelle qu'elle soit, qu'elle protège l'administré ou l'administration. Il conserve également ses spécificités de juge de l'administration.

Et il conserve enfin – est il nécessaire de le préciser – les trois attributs qui identifient le juge, l'indépendance, l'impartialité, l'objectivité.

Le juge administratif a acquis son indépendance il y a plus d'un siècle et demi et ne l'a plus lâchée depuis.

Ces trois attributs éclairent et ont toujours éclairé son magistère.

Souvenons-nous de 1962, en pleine guerre d'Algérie, quand le Conseil d'Etat censurait un acte du président de la République pour avoir exclu de toute voie de recours les décisions rendues par la juridiction d'exception qu'il venait de créer, sur habilitation du législateur, pour juger les auteurs de délits et d'infractions commis en relation avec les « événements » d'Algérie (CE assemblée 19 octobre 1962 n° 58502 Canal).

Rappelons-nous de 1965, quand la Haute assemblée annulait l'assignation à résidence d'une personne soupçonnée d'appartenir à un groupe OAS, le ministre de l'intérieur n'apportant pas la preuve de la réalité des faits qu'il invoquait.

L'évolution est immense. Elle ne doit pas cependant alimenter l'amnésie ambiante, faire oublier ce que la jurisprudence, l'art de juger, doit à nos aînés du Palais Royal.

Donc nouvelles procédures, nouveaux principes, droit nouveau, nouvelles technologies, mais permanence des armes du blason de la fonction de magistrat.

Ainsi pourrait-on nuancer pour conclure l'évolution de ce juge que l'on dit administratif par ses compétences.